

Articoli e Saggi

Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile

Massimo Occhiena

SOMMARIO: 1. La complessità degli appalti pubblici tra diritto interno e diritto comunitario. – 2. Le ragioni giuridiche dell'eccesso di regolazione negli appalti pubblici e l'impossibilità di semplificare. – 3. L'impossibilità di semplificare e le acquisizioni in economia. – 4. Il mancato contributo degli operatori del diritto nella semplificazione degli appalti.

1. La complessità degli appalti pubblici tra diritto interno e diritto comunitario.

Il titolo del presente scritto tradisce la tesi che in esso si intende sostenere, ossia che i c.d. “contratti passivi” delle pubbliche amministrazioni¹ non possono essere oggetto di un'effettiva semplificazione, a meno di non modificare radicalmente l'approccio al settore in analisi.

Svolgendo l'indagine nella prospettiva propria del diritto amministrativo che, metodologicamente, richiede soprattutto attenzione al dato positivo, in quanto scienza che ha a oggetto la «disciplina giuridica della pubblica amministrazione»², il dato che più colpisce in materia di appalti pubblici è l'imponenza dell'apparato normativo. Sul punto, è sufficiente prendere in esame il vigente *corpus* normativo generale: il codice (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) è composto di 257 articoli più 22 allegati; il relativo regolamento (d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207) annovera 359 articoli e 14 allegati. E il numero delle disposizioni aumenta non appena si considerino i numerosi articoli “*bis*”, “*ter*”, “*quater*”, ecc., via via introdotti, nonché gli svariati commi che compongono gli articoli del codice e del regolamento. Senza contare che tali due testi normativi non esauriscono la disciplina sui contratti pubblici, completata non solo dalle norme regolamentari e dagli atti genera-

¹ In questo lavoro non saranno, infatti, crisi in considerazione i c.d. “contratti attivi” stipulati dagli enti pubblici.

² Così E. CASSETTA, voce *Diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 195.

li adottati dalle singole amministrazioni (tra questi ultimi, i provvedimenti generali cui rinvia lo stesso codice degli appalti: si v., ad esempio, l'art. 125, commi 6 e 10), ma anche da altri testi legislativi (si v. subito *infra*).

Oltre a essere sovrabbondante, la disciplina in materia è anche continuamente sottoposta a modificazioni, alcune di dettaglio, altre più ampie. Basti pensare che, dall'entrata in vigore del codice a oggi, ben 96 articoli sono stati oggetto di emendamenti. Accanto a modifiche volte ad aggiornare il testo legislativo con le novità introdotte dalla prassi e le soluzioni interpretative elaborate in dottrina e giurisprudenza, negli ultimi anni si è assistito a un'accelerazione del ritmo degli interventi legislativi in materia al dichiarato scopo di incentivare lo sviluppo e la ripresa economica. Nel solo anno 2012 si contano 14 provvedimenti normativi di riforma, mentre l'ultimo provvedimento legislativo in ordine di tempo, il d.l. 21 giugno 2013, numero 69 (c.d. "decreto del fare"), convertito con modificazioni in l. 9 agosto 2013, n. 98, ha emendato 14 articoli del codice. Inoltre, nei numerosi leggi e decreti "di semplificazione" approvati negli ultimi anni, non mancano mai uno o più articoli dedicati agli appalti³. Queste continue modifiche al codice ne minacciano la già precaria organicità, perché spesso difettano di coordinamento con l'articolato complessivo di questo testo normativo. Inoltre, frequentemente si assiste a norme che intervengono su alcune fasi del procedimento a evidenza pubblica, spesso senza avere una chiara visione del processo globale; tali norme risultano di difficile lettura e creano elevati problemi interpretativi per gli attori del mercato"⁴.

Il problema di disorganicità tra le diverse norme sugli appalti non è causato esclusivamente dalle disposizioni modificative che vengono successivamente inserite nel codice senza un adeguato coordinamento. Infatti, nonostante il chiaro tenore dell'art. 255, d.lgs. 163/2006 («Ogni intervento normativo incidente sul codice, o sulle materie dallo stesso disciplinate, va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute»), in materia di appalti il legislatore ha adottato anche norme extracodicistiche, a volte di notevole importanza e impatto. Un esempio è costituito dalle "convenzioni-quadro", dagli "accordi-quadro" e dal "mercato elettronico", la

³ In ultimo, si segnala il disegno di legge recante «Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo», approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 19 giugno 2013, n. 10, che tra le altre norme giudicate «indispensabili per la riduzione degli oneri amministrativi e informativi a carico di cittadini e imprese ed utili per il rilancio dell'economia» (come si legge nella relazione illustrativa del d.d.l. cit., pubblicata in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/71741-8829.pdf>), introduce all'art. 16, per l'appunto, nuove modifiche al codice degli appalti.

⁴ AVCP, segnalazione 11 luglio 2013, n. 2, in http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorital/AttidellAutorital_Atto?ca=5427.

cui norma introduttiva è previgente (l'art. 26, l. 23 dicembre 1999, n. 488), ma che poi sono stati oggetto di successivi interventi legislativi rimasti del tutto estranei al codice (l'art. 1, commi 449 e 450, l. 27 dicembre 2006, n. 296; l'art. 2, commi 573 e 574 della legge 24 dicembre 2007, n. 244; l'art. 2, comma 225, l. 23 dicembre 2009, n. 191; gli artt. 1, commi 3 e 7, e 15, comma 13, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, con l. 7 agosto 2012, n. 135). Si prospetta dunque una dispersività normativa che accresce le difficoltà applicative della normativa di settore.

Neppure il diritto dell'Unione sembra sottrarsi all'ipertrofia normativa di cui soffre il settore, come dimostra la proposta concernente la nuova direttiva sugli appalti pubblici adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 20 dicembre 2011, la cui approvazione è in stato avanzato e che porterà all'abrogazione della direttiva 2004/18/CE⁵.

L'eccesso di regolamentazione, la mutevolezza e la disorganicità della disciplina sugli appalti vanno ovviamente a tutto discapito della chiarezza e della conseguente piana attuazione da parte degli operatori pratici, come si dirà (si v. par. 4) neppure particolarmente assistiti dai contributi interpretativi offerti dalla giurisprudenza amministrativa.

Il fatto è che nel codice e nelle altre norme collegate il legislatore ha tentato di disciplinare ogni singolo aspetto della materia (classificazioni, istituti, definizioni, termini, ambiti, attività, profili organizzativi, fasi procedurali, ecc.), che in tal modo risulta, dal punto di vista operativo, poco duttile e comunque estremamente complicata, specialmente dal punto di vista procedimentale. A tale ultimo riguardo, se è vero che «L'esigenza di semplificare... è particolarmente sentita anche e soprattutto in materia procedimentale»⁶, ciò è tanto più vero negli appalti. Nei diversi momenti e passaggi di cui è costituita la procedura a evidenza pubblica, le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici privati sono chiamati ad attuare complessi incombeni e attività, che aggravano pesantemente non solo le rispettive organizzazioni, con ingente dispendio di risorse (si v. *infra*), ma lo stesso *iter* procedurale funzionalizzato alla stipulazione del contratto. Invero, non pare potersi più parlare, se non in termini puramente generali, di procedimento evidenza pubblica al singolare, dal momento che nella vigente disciplina si annoverano molteplici procedimenti volti alla scelta del contraente, caratterizzata da istituti, fasi, termini e attività peculiari a seconda della tipolo-

⁵ Come riferisce A. ARONA, *Accordo finale sulla nuova direttiva appalti*, in <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/sfogliabile/index.php>, il 12 luglio 2013 è stato approvato il testo di compromesso della nuova direttiva appalti.

⁶ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 507.

gia di appalto, dell'oggetto del contratto, se questo ha valore sopra o sotto soglia comunitaria, ecc.

Di qui le ripetute voci e denunce che invocano la semplificazione degli appalti pubblici, soprattutto per diminuire gli "oneri amministrativi" a carico delle imprese (la cui conseguenza è che, laddove possibile, le imprese medesime tentano di coprire i costi di partecipazione alle gare pubbliche "caricandoli" sulle offerte)⁷. Al riguardo, va dato atto al legislatore di non essere rimasto insensibile a tali richieste, avendo operato, soprattutto negli ultimi anni, diversi tentativi volti a ridurre la complessità del settore e a migliorarne l'efficienza. Si pensi, per ricordarne alcune, alle comunicazioni telematiche, alla tassatività delle cause di esclusione, ai bandi-tipo, al già citato mercato elettronico, agli obblighi di acquisizione d'ufficio del materiale istruttorio, alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, alle autocertificazioni, al ricorso alle certificazioni di qualità e a quelle ambientali. Tuttavia, si tratta di interventi che, in quanto limitati a istituti e ambiti specifici, hanno conseguito risultati semplificatori episodici e parziali: l'impianto generale della regolazione dei procedimenti a evidenza pubblica continua sostanzialmente a essere complicato e ridondante.

2. Le ragioni giuridiche dell'eccesso di regolazione negli appalti pubblici e l'impossibilità di semplificare.

Negli appalti, la semplificazione è ancora lontana dall'essere effettivamente realizzata non tanto per la «difficoltà di semplificare»⁸, bensì, secondo quanto anticipato in premessa, per la "impossibilità di semplificare", derivante dall'impostazione stessa della vigente disciplina, diretta a realizzare fini che ontologicamente richiedono procedimenti di aggiudicazione delle pubbliche commesse complessi e aggravati.

La prima finalità che, in ordine di tempo, ha influenzato la regolamentazione degli appalti è quella che, nel nostro ordinamento, ne ha determinato la stessa adozione, ossia impedire l'accordo «collusivo fra l'agente amministrativo

⁷ I c.d. "oneri amministrativi" sono particolarmente ingenti: secondo uno studio effettuato dal Ministero per l'Innovazione, in stretta collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con l'Autorità e citato in *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici - Segnalazione 13 gennaio 2012 ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. f, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, 2*, in http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorital/AttiDellAutorital/_Atto?ca=4890, essi gravano per oltre 1.200.000.000 euro sulle sole piccole e medie imprese (da 5 a 249 addetti).

⁸ Secondo la felice e fortunata locuzione di E. CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.* 1998, 335 ss.

e il terzo»⁹. Infatti, il «tasso di politicità, l'elevata possibilità di condizionamenti esterni e l'assenza di un rischio economico paragonabile a quello degli operatori privati, rendono improbabile il naturale rispetto, da parte del soggetto pubblico, della logica imprenditoriale e delle prescrizioni del mercato, che... impongono la scelta del contraente più conveniente»¹⁰. Pertanto, per assicurare la realizzazione dell'interesse pubblico anche quando gli enti pubblici *iure privatorum utuntur*, sin dalle origini dello Stato italiano è stata limitata la loro autonomia contrattuale, stabilendo la «regola che tende a sottrarre all'amministrazione e ai suoi agenti la scelta del contraente, affidandola invece a meccanismi oggettivi»¹¹. È questa la c.d. «concezione contabilistica», realizzata, appunto, con la legge di contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923 n. 2440) e il suo regolamento attuativo (r.d. 23 maggio 1924 n. 827), che dettavano una disciplina posta esclusivamente nell'interesse dell'amministrazione, ossia a protezione dell'erario, affinché negli appalti il denaro pubblico venisse speso nel minore/migliore modo possibile¹².

In buona sostanza, per evitare condotte collusive da parte degli organi dell'amministrazione, il legislatore si è orientato nel senso di sottrarre loro quasi del tutto l'autonomia contrattuale, dettando disposizioni dirette a formalizzare quanto più possibile tutti i passaggi e fasi della procedura ad evidenza pubblica, dalla decisione di contrarre, alla fissazione dei contenuti del contratto fino alle modalità di scelta del contraente. Una fitta trama procedimentale che oggettivizza i diversi passaggi dell'*iter* contrattuale, limitando sensibilmente gli spazi di autonomia del decisore pubblico, chiamato a seguire in modo pedissequo le scanzioni procedurali stabilite dalla normativa, il cui rispetto è condizione di validità della decisione, verificabile e documentabile *ex post* mediante il controllo del rispetto delle fasi procedimentali e della sussistenza degli atti prescritti in sede legislativa. Un'impostazione che nel corso degli anni è stata oggetto di successivi inasprimenti. Lo dimostrano quegli istituti che, nell'originaria disciplina di settore, permettevano agli enti pubblici di godere di una maggiore libertà nella determinazione del contratto e/o nell'individuazione della controparte e che, con l'andar del tempo, a causa di progressivi irrigidimenti normativi, sono stati sottoposti a un'incisiva «procedimentalizzazione» e/o limitazione applicativa a ipotesi tassative ed eccezionali (si pensi all'appalto concorso, alla trattativa privata, al cottimo fiduciario, di cui si dirà tra breve).

⁹ G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 367.

¹⁰ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 101.

¹¹ G. CORSO, *op. e loc. ult. cit.*

¹² Sul punto, si v. M. D'ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza nel Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 297 e s.; F. LEDDA, *Per una nuova normativa sulla contrattualistica pubblica*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, I. *Scritti di diritto amministrativo*, Milano, 1982, 320 ss.

Seppure con la diversa finalità di creare il mercato comune degli appalti e dei contratti nel settore pubblico, il testé descritto approccio originario del nostro ordinamento ha trovato conferme in quello comunitario, più volte intervenuto a regolare il settore a partire dai primi anni Settanta del secolo scorso. Posto che non esisteva un mercato comunitario degli appalti pubblici fondamentalmente per la carenza delle condizioni di concorrenza (sia per le restrizioni vigenti negli Stati membri sulle merci e sui servizi stranieri, sia per la carenza in materia di regole comuni), tali condizioni vennero «create artificialmente in virtù dell'imposizione di una serie di regole quali la non discriminazione, l'indizione delle gare, la trasparenza delle operazioni concorsuali e così via»¹³. Pertanto, in applicazione dei principi stabiliti nei Trattati, il legislatore comunitario (in specie, l'allora Consiglio delle Comunità europee) intervenne con una serie di direttive dirette a regolare gli appalti¹⁴.

La realizzazione artificiale del mercato europeo degli appalti pubblici (c.d. "concorrenza per il mercato") è avvenuta, dunque, a opera del legislatore comunitario mediante l'adozione di disposizioni immediatamente applicabili volte a introdurre nuovi istituti e, per quanto qui più rileva, a regolare le procedure di aggiudicazione degli appalti e i contenuti tipici dei contratti pubblici, il tutto secondo modalità ispirate ai principi fondamentali della trasparenza e della pubblicità, nonché del divieto di formulare specifiche tecniche discriminatorie per le imprese straniere. In tal modo, per aumentare la contendibilità mediante gara, la produzione comunitaria in materia ha considerevolmente incrementato il numero di norme vigenti in materia, nonché infittito e complicato il quadro giuridico interno, sia nel campo applicativo di riferimento (gli appalti c.d. "sopra soglia"), sia in quello di per sé lasciato alle (relativamente) libere scelte dei legislatori statali (gli appalti c.d. "sotto soglia").

Infatti, la disciplina europea ha conosciuto un effetto espansivo, influenzando il settore in esame ben oltre all'ambito vincolante rappresentato dai contratti di valore superiore alle soglie previste dalle direttive. L'ordinamento interno si è gradualmente uniformato alle procedure comunitarie di scelta del contraente, sul presupposto della loro idoneità a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità, di trasparenza la cui osser-

¹³ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 102.

¹⁴ La prima di queste direttive fu la 71/305/CEE sui lavori, cui fecero seguito la 77/62/CEE e la 80/767/CEE sulle forniture, testi normativi più volte modificati fino all'adozione delle tre direttive "consolidate", ossia la 93/37/CEE sui lavori, la 93/36/CEE sulle forniture e la 92/50/CEE sui servizi, a loro volta trasfuse nella c.d. "direttiva unica", la 2004/18/CE relativa, appunto, al "coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi"; quanto ai c.d. "settori esclusi" (acqua, energia, trasporto e servizi postali), questi sono stati interessati dalla direttiva 93/38/CEE, prima, e dalla 2004/17/CE poi.

vanza, sul piano interno, si salda con le «stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost.»¹⁵.

Ciò è avvenuto soprattutto con l'espansione del principio della libera concorrenza, penetrato anche nella parte estranea al diritto comunitario degli appalti, come si evince dalle norme sui contratti sotto soglia (artt. 121 ss. del codice), che richiamano i principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza (artt. 122 e 125) e richiedono l'esperimento di confronti concorrenziali tra più soggetti (cinque, dieci o venti, a seconda dei casi), nonché l'osservanza di formalità procedurali anche in ipotesi di contratti di esiguo valore (è il caso, come detto, delle acquisizioni in economia e in particolare del cottimo fiduciario e degli affidamenti diretti: si v. par. 3). In buona sostanza, la "concorrenza per il mercato" ha richiesto ancora una volta l'adozione di regole che paiono aggravare l'ambito soggettivo nell'applicazione delle regole sul procedimento a evidenza pubblica, al cui rispetto sono tenuti anche quegli enti che, per le particolari caratteristiche, si trovano «in una situazione analoga a quella in cui versano gli enti pubblici... risultando così in grado di condizionare rilevanti quote di mercato»¹⁶ (fermandoci ai soggetti equiparati alle "amministrazioni aggiudicatrici", gli organismi di diritto pubblico e, nei settori speciali, le imprese pubbliche e gli operatori privati titolari di diritti speciali o esclusivi).

Senonché negli appalti pubblici, l'importanza acquisita dalle norme di regolazione pro concorrenziale del mercato non sembrano il segno del «definitivo superamento della concezione che vedeva la procedimentalizzazione dell'attività di scelta del contraente dettata nell'esclusivo interesse dell'amministrazione»¹⁷. Infatti, specie nei tempi più recenti nel nostro ordinamento giuridico le regole sulle gare e quelle a protezione della trasparenza e della pubblicità delle procedure di scelta del contraente sono altresì funzionali alla riduzione della spesa pubblica. Una sorta di ritorno della già annotata c.d. "concezione contabilistica", da intendersi alla stregua di strumento non più solo finalizzato a proteggere gli enti pubblici dai fenomeni collusivi e corruttivi, ma anche funzionale a prevenire il rischio di una scorretta gestione delle finanze pubbliche. In altri termini, in tempi di crisi economica, il confronto concorrenziale è canone di sana gestione finanziaria, in quanto consente il reperimento del migliore contraente che, nella logica (preminente) del risparmio dell'erario e degli altri bilanci pubblici, coincide con l'impresa/il soggetto che pratica il miglior prezzo. Inoltre, la riduzione della spe-

¹⁵ Corte cost., 23 novembre 2007, n. 401.

¹⁶ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 102.

¹⁷ Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1, concetto ripreso anche da Corte cost., 23 novembre 2007, n. 401, cit.

sa pubblica si è in taluni casi tradotta addirittura nella limitazione o, addirittura, nell'impedimento a contrarre in determinati ambiti (si pensi, per tutti, ai servizi di consulenza e a quelli assicurativi).

Proprio l'esigenza di realizzare la massima contrazione delle uscite pubbliche pare costituire un ulteriore motivo che rende impraticabile la radicale semplificazione negli appalti pubblici. Quelle stesse procedure che originariamente sono servite a controllare che, nei contratti, gli organi amministrativi non distraessero il pubblico denaro alle finalità di realizzazione dell'interesse pubblico, servono oggi, in tempo di crisi, anche a evitare la non proficua utilizzazione delle già scarse risorse pubbliche. La compressione del potere di scelta dell'agente amministrativo pare cioè momento funzionale a limitare al minimo i rischi di impropria spesa di denaro pubblico¹⁸, secondo una logica metodologicamente più prossima alla concezione contabilistica che alla normativa sulla tutela della concorrenza di matrice comunitaria, in quanto frutto della sfiducia nei confronti delle amministrazioni e dei suoi agenti. Al riguardo, va tuttavia notato che occorrerebbe un'attenta riflessione sull'effettivo risparmio di spesa prodotta dall'impostazione in ultimo illustrata. I costi diretti e indiretti (quelli cioè affrontati dai privati e "ricaricati" nelle offerte economiche) che le amministrazioni devono affrontare in conseguenza degli aggravamenti procedurali e degli irrigidimenti dei processi decisionali che tale approccio comporta dovrebbero cioè essere messi a confronto con i costi prodotti da procedimenti meno formalizzati e più flessibili (che, tra l'altro, consentirebbero una più ampia partecipazione e dunque una platea più ampia di offerte).

Ciò detto, l'impossibilità di semplificare pare dunque l'inevitabile conseguenza del fatto che negli appalti si scaricano interessi (il settore rappresenta il 17% del PIL europeo e, in Italia, l'importo complessivo degli appalti pubblici registrato nell'anno 2012 è stato di 95,3 miliardi di euro, nel 2011 di 100,1 miliardi di euro)¹⁹ e dunque finalità contrapposte, la cui ardua e talora irrealizzabile composizione impedisce una regolazione succinta, bensì ampi e continui sforzi diretti a dare voce alle diverse esigenze che agitano il settore.

¹⁸ Appaiono al riguardo significative le modifiche introdotte dall'art. 4, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011, n. 106 volti alla riduzione della spesa pubblica (tetto di spesa per le varianti, contenimento della spesa per la compensazione in ipotesi di variazione dei prezzi dei materiali da costruzione, tetto di spesa per le opere compensative, riduzione della spesa per gli accordi bonari, limitazione all'iscrizione di riserve): sul punto, si v. R. DE NICOLIS, *Le novità del d.l. 70/2011*, in *Urb. e appalti*, 2012, 1013 ss.

¹⁹ Per questi dati, *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, *Relazione annuale 2012*, presentata al Senato della Repubblica il 17 luglio 2013, in http://www.avcp.it/portall/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/Relazione_2012.pdf.

Gli appalti pubblici e la semplificazione impossibile - *Public procurements and the impossible simplification*

Lo scritto analizza il problema della complessità della vigente disciplina in materia di appalti delle pubbliche amministrazioni, evidenziandone i caratteri più significativi. Dopo una sintesi delle ragioni e dei caratteri principali di tale complessità, si esaminano specialmente le problematiche inerenti gli appalti in economia che, per le loro peculiarità, anche applicative, si suggerisce che siano quanto prima interessati da una radicale riforma che introduca una disciplina ispirata a principi di semplificazione e di riduzione del carico burocratico.

The work analyzes the problem of the complexity of current regulations regarding public administration tendered contracts, highlighting the most significant aspects. After a review of the reasons and main characteristics of this complexity, the problems inherent to appalti in economia (direct labour contracts) are examined. Due to their particular nature, also in terms of application, these require radical reform, with the introduction of a regulatory framework inspired by the principles of simplification and the reduction of bureaucracy.